
L'islam, le juge et les valeurs de la République

Anne Fornerod



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rdr/327>

DOI : 10.4000/rdr.327

ISSN : 2534-7462

Éditeur

Presses universitaires de Strasbourg

Édition imprimée

Date de publication : 6 novembre 2018

Pagination : 43-57

ISBN : 979-10-344-0023-2

ISSN : 2493-8637

Référence électronique

Anne Fornerod, « L'islam, le juge et les valeurs de la République », *Revue du droit des religions* [En ligne], 6 | 2018, mis en ligne le 25 novembre 2019, consulté le 10 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/rdr/327> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rdr.327>



La *revue du droit des religions* est mise à disposition selon les termes de la Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International - CC BY-NC 4.0.

L'ISLAM, LE JUGE ET LES VALEURS DE LA RÉPUBLIQUE

Anne FORNEROD

Université de Strasbourg / CNRS, Droit, Religion, Entreprise et Société (DRES)

RÉSUMÉ

Culte parmi d'autres dans une République laïque, l'islam demeure pourtant parfois associé à une part d'extranéité. Cette association s'observe dans le contentieux de la nationalité qui conduit le juge à mettre en relation les pratiques religieuses musulmanes des candidats à l'acquisition de la nationalité française et le respect de valeurs républicaines. Or, le contentieux récent lié à la législation visant à lutter contre le terrorisme présente sur ce point des similitudes terminologiques avec le précédent que cet article propose de mettre en lumière.

ABSTRACT

While, in a secular Republic, the Muslim faith should be a denomination among others, it is nevertheless sometimes associated with "foreignness". This association is observed in the nationality caselaw which leads the courts to relate the Muslim religious practices of candidates to the acquisition of French nationality and respect for republican values. However, recent cases related to anti-terrorism legislation look similar in terminology to the precedent, a similarity that this article intends to highlight.

L'application du principe d'égalité dans un État neutre suppose *a priori* qu'il ne soit pas opéré de distinction parmi les différents groupes religieux. Pourtant, dès lors que l'on considère de plus près le cas du culte musulman, cet énoncé mérite d'être réévalué à la lumière de deux éléments. En premier lieu, l'appréhension de la religion musulmane, dans ses expressions collectives ou individuelles, ne se fait pas uniquement à partir des règles juridiques destinées à l'organisation des activités et pratiques des groupes religieux et de leurs membres de manière générale. Le développement de l'islam en France métropolitaine il y a quelques décennies, et donc plus tardivement que les religions « historiques », continue d'imprimer une spécificité à la façon dont les questions qu'il soulève sont saisies. Cette temporalité que l'islam partage pourtant avec d'autres cultes demeure singulière du fait que cette religion et ses fidèles sont associés à une part d'extranéité¹. Cette part d'extranéité que recèlerait l'islam est susceptible d'entrer en concurrence – voire en conflit ? – avec les valeurs qui seraient propres à la communauté nationale². L'objectif classique de conciliation entre les convictions et pratiques religieuses et la loi républicaine revêt alors une dimension supplémentaire, à savoir qu'il n'est plus uniquement question de doctrine religieuse, mais de compatibilité entre des croyances « étrangères » et des traditions sociales empreintes du sécularisme qui serait l'héritage des Lumières (mais également pour partie mâtinées de catholicisme).

La nationalité française d'une majeure partie des fidèles musulmans ne semble pas réduire substantiellement les effets de cette perception de l'islam, ce qui se traduit alors par un questionnement sur la possibilité même d'une articulation réussie entre le statut de citoyen et celui de musulman. Les débats sur le communautarisme comme révélateur de l'échec de l'intégration

1. Khadija Mohsen-Finan et Christophe Bertossi retiennent « deux éléments majeurs qui octroient à l'islam une spécificité particulière : le lien colonial entre la France et les pays d'origine de ces populations, majoritairement venues du Maghreb, et le regard sécuritaire posé sur les musulmans depuis une vingtaine d'années et largement exacerbé par les attentats commis par Al-Qaïda depuis 2001 » : K. MOHSEN-FINAN, Ch. BERTOSS, « Le débat public confessionnaliste », *Confluences Méditerranée*, n° 57, 2006, p. 131.

2. V. entre autres S. TERSIGNI, « "Honneur maghrébin", différence culturelle et intégration. Variations sur quelques mots/maux des sciences sociales », *Confluences Méditerranée*, n° 4, 2001, p. 55-65 ; J.-P. DELANNOY, « Le fait religieux dans les travaux parlementaires : constantes et évolutions récentes (1958-2011) », *Histoire@Politique*, n° 3, 2014, p. 119-130 : « Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, introduit une thématique complémentaire en indiquant que "pour la religion la plus récemment arrivée – je veux parler de l'islam – la laïcité est une chance, la chance d'être une religion de France" : c'est affirmer à l'encontre de l'islam une présomption globale d'extranéité à laquelle les musulmans ne pourraient échapper qu'en acceptant la soumission à l'ordre politique, et à l'ordre politique national. »

en sont l'expression³. Par ailleurs, le contexte de lutte contre le terrorisme, dont les limites se situent bien au-delà des frontières hexagonales, pourrait participer de cette association entre islam et extranéité.

Il convient en second lieu de considérer l'hypothèse d'une singularité de l'islam sur le terrain juridique à partir du moment où l'exigence d'adhésion aux valeurs de la République est portée par le droit. Or, de manière générale, l'encadrement juridique du fait religieux se caractérise par le recours à trois catégories de textes : certains visent – expressément ou de fait – un culte en particulier, d'autres concernent plusieurs ou l'ensemble des cultes tandis que les plus nombreux correspondent à la législation générale, qui trouve à s'appliquer aux institutions et pratiques religieuses. De là, le rôle de la jurisprudence est double. Il consiste d'une part à adapter des textes anciens – la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État essentiellement – aux conditions actuelles d'exercice du culte alors que leur dimension symbolique acquise au fil du temps rend délicat, politiquement du moins, un changement en profondeur. Il suppose d'autre part et surtout, ici, à appliquer des textes « généraux » à des faits qui relèvent des pratiques religieuses. C'est donc à travers la jurisprudence que seront abordés ces rapports entre l'islam et les valeurs de la République. La mise en relation, par le juge, entre les pratiques religieuses musulmanes et les textes porteurs de ces exigences du respect de valeurs républicaines intervient principalement dans le contentieux de la nationalité⁴, à travers la notion d'assimilation (1). La dimension immatérielle de l'ordre public et la mobilisation de valeurs qu'elle suggère inviteraient par ailleurs à se pencher sur son utilisation à propos de pratiques religieuses musulmanes, même si se référer à la part d'extranéité attribuée à l'islam perd à première vue sa pertinence dès lors qu'il s'agit de la problématique plus générale des liens entre pratiques religieuses – musulmanes – et ordre public. Pour autant, ce n'est pas l'ordre public immatériel qui sera retenu ici⁵, mais les mesures visant au respect de l'ordre public,

3. V. par ex. B. STASI, *Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République : rapport au président de la République*, Paris, La Documentation française, 2003, p. 6-7.

4. V. F. DIEU, « Le Conseil d'État, gardien des valeurs essentielles de la société française », *Constitutions* 2014, p. 175.

5. Deux raisons peuvent être avancées ici. D'une part, l'extension des composantes de l'ordre public par l'intégration d'éléments ayant une dimension immatérielle a eu lieu dans le cadre de litiges n'ayant trait en rien à l'islam. D'autre part, même de façon non explicite parce que juridiquement impossible, l'association entre ordre public immatériel et islam a été posée au niveau législatif dans le cadre de la loi du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public. Il n'en reste pas moins qu'en dépit de ses lourdes répercussions juridiques par l'introduction de notions telles que l'espace public et

spécifiquement celles prévues dans le cadre de la lutte contre le terrorisme qui a conduit à réactiver la législation sur l'état d'urgence de 1955. Cette législation est désormais susceptible d'intégrer le large éventail de textes qui, sans viser directement ce qui relève du fait religieux, sont applicables aux activités, institutions et comportements de personnes se réclamant d'une religion ou supposées y être affiliées, et a donné lieu à une nouvelle page de contentieux que le propos de cet article est de mettre en perspective avec celui de l'acquisition de la nationalité (2).

Les deux contentieux ont bien entendu des fondements et des visées différents. Pour autant, et notamment en raison des retouches apportées au texte de 1955 sur l'état d'urgence, ils conduisent tous deux à une appréciation du comportement des intéressés. Les similitudes terminologiques observables dans les deux champs jurisprudentiels invitent à un tel rapprochement. Les évolutions des relations internationales où « l'islam est venu jouer un rôle de première importance » et le fait que « le continent européen lui-même [ait] été la cible du terrorisme transnational lié à l'islamisme radical » ont en effet entraîné une « érosion progressive des frontières entre l'interne (citoyenneté, discriminations, stigmatisation) et l'international (conflits internationaux, islamisme, terrorisme international) ». L'on aurait assisté à une rupture de « la distinction entre islam, musulmans, islamisme et terrorisme, la peur globale de l'islam [ayant] transformé la religion musulmane en identité globale, qui finit [...] par placer sur le même plan qualitatif la violence terroriste contre les valeurs de la démocratie libérale et le hidjab comme violence morale contre les principes de la citoyenneté occidentale⁶. » À partir de là, dans quelle mesure la proximité terminologique entre ces deux contentieux serait-elle le reflet d'un phénomène plus global ? Quand bien même les références aux valeurs seraient-elles moins centrales voire absentes dès lors que le contrôle des mesures liées à l'état d'urgence est en cause, et sans prétendre tirer des conclusions définitives, l'ambition est ici simplement de mettre en lumière et d'interroger ces similitudes.

le vivre ensemble, l'opportunisme politique de cette loi s'est révélé dans le fait qu'elle n'a pas connu de suites juridictionnelles substantielles permettant d'observer une position du juge sur cette question. Enfin, la mobilisation d'un ordre public immatériel pour d'autres pratiques reliées à la religion musulmane par certains maires n'a pas été validée par le Conseil d'État, comme l'attestent deux ordonnances du juge des référés du Conseil d'État du 26 août 2016 (n° 402742) et du 26 septembre 2016 (n° 403578) relatives à des arrêtés municipaux réglementant les accès aux plages et à la baignade, dans lesquelles la Haute juridiction s'en tient à une approche classique de l'ordre public.

6. Ch. BERTOSSI, *Les Musulmans, la France, l'Europe : contre quelques faux-semblants en matière d'intégration*, Paris, Friedrich Ebert Stiftung/Ifrri, mars 2007, p. 6.

1. UN CONTENTIEUX TOPIQUE : PRATIQUE RADICALE DE LA RELIGION ET ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

Le contentieux de l'acquisition de la nationalité française constitue un lieu devenu classique d'appréciation du respect des valeurs de la République par des personnes se réclamant de la religion musulmane. Le droit de la nationalité est par essence évolutif⁷ et les valeurs opposées à l'étranger qui veut acquérir la nationalité française résultent de « choix [qui] dépendent du modèle de société visé. À travers eux se dessinent les changements acceptables par la société, les évolutions qu'elle peut admettre et les valeurs qui sont pour elles les plus importantes et sur lesquelles aucune variation ne peut être tolérée⁸. » Aujourd'hui, la mise en avant de la laïcité comme élément constitutif de l'identité nationale permettrait d'expliquer, au moins partiellement, les failles du processus d'intégration sociale des personnes issues de l'immigration et ayant en commun un lien – supposé ou réel – avec des pays considérés comme musulmans⁹. Or, cette approche trouve un écho dans le contentieux de la nationalité qui met en balance, et souvent en opposition, l'exigence d'assimilation, qui renvoie à l'adhésion aux valeurs essentielles de la République, et l'appartenance à la religion musulmane des candidats à l'acquisition de la nationalité française.

Ce contentieux a déjà fait l'objet d'analyses doctrinales¹⁰ et l'on se limitera ici à en rappeler les principaux traits ainsi qu'à souligner leur permanence à la lumière de quelques litiges récents, qu'ils concernent l'acquisition de la nationalité à raison du mariage avec un conjoint français (C. civ., art. 21-2 et s. du Code civil) ou au terme d'une procédure de naturalisation (C. civ., art. 21-24 et s.). Il s'agit d'un contentieux où l'appréciation de la compatibilité entre la religion musulmane et les valeurs de la République occupe une

7. Pour une analyse historique du droit de la nationalité, V. P. WEIL, *Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Paris, Grasset, 2002.

8. A. DIONISI-PEYRUSSE, *Essai sur une nouvelle conception de la nationalité*, Paris, Defrénois, 2008, p. 63-64.

9. Comme exemple particulièrement significatif, V. le rapport de la Commission Stasi, *op. cit.*

10. On observe que c'est surtout l'arrêt du Conseil d'État du 27 juin 2008 qui a attiré l'attention de la doctrine, en dehors des travaux en droit international privé : V. Ph. CHRESTIA, « La burqa est incompatible avec la nationalité française », *AJDA* 2008, p. 2013 ; A. FORNEROD, « Religion et acquisition de la nationalité française », *RDP* 2009, p. 715 ; Ph. MALAURIE, « Une pratique radicale de la religion peut fonder une opposition gouvernementale à l'acquisition par mariage de la nationalité française », *JCP A* 2008, p. 2205 ; Ch. VALLAR, « Le radicalisme religieux et le refus fondé d'acquisition de la nationalité », *D.* 2009, p. 345. Pour une contribution plus récente, V. F. DIEU, art. cit.

place significative sinon centrale. Cette appréciation s'effectue à travers une observation approfondie du mode de vie de la personne devant permettre de juger de son assimilation – ou défaut d'assimilation justifiant une opposition du gouvernement à l'acquisition de la nationalité française à raison du mariage sur le fondement de l'article 21-4 du Code civil.

Il convient au premier chef d'insister sur le refus du juge – administratif – de faire de la pratique d'une religion en elle-même, et donc de la religion musulmane, un obstacle à l'acquisition de la nationalité française¹¹. Dans une même logique, concernant plus précisément les signes religieux, le port du voile ne peut révéler un défaut d'assimilation¹², qu'il s'agisse de la requérante elle-même, de l'épouse du requérant ou de ses filles¹³.

En revanche, se dessine au fil des litiges ce que recouvre une pratique radicale de la religion qui, par son incompatibilité avec les valeurs de la République¹⁴, constitue un obstacle à l'acquisition de la nationalité française. En dépit de son retentissement, l'arrêt du Conseil d'État du 27 juin 2008 considérant le port du voile intégral comme une pratique radicale de la religion demeure assez isolé. Ce sont principalement l'appartenance à certains mouvements (salafistes essentiellement) et la fréquentation de certains lieux de culte, le militantisme et/ou les propos tenus par les candidats à l'acquisition de la nationalité française qui caractérisent la radicalité de leur appartenance religieuse. À titre d'exemple, est justifié l'ajournement de la demande de naturalisation d'une personne qui « se consacrait à une activité militante au bénéfice d'un mouvement prônant l'extrémisme religieux¹⁵ ». Ce sont des activités et un comportement similaires qui ont conduit à ajourner la demande de naturalisation à trois ans d'une requérante, sauf qu'ils étaient imputés à son mari, qui appartenait et était fortement impliqué « au sein de l'UOIF, fédération à laquelle sont affiliés plusieurs mouvements extrémistes prônant le rejet des valeurs essentielles de la République, et au sein des associations susmentionnées, dont les membres obéissent à un islam strict, incompatible avec la laïcité¹⁶ ». Est également justifié le rejet de la

11. V. en ce sens CE, 19 nov. 1997: *Lebon*, p. 437; 23 mars 1994, n° 116144 et 24 nov. 1997, n° 158917.

12. V. CE, 3 févr. 1999, n° 161251.

13. V. CAA Nantes, 19 avril 2001, n° 00NT00457.

14. Les expressions varient: ce sont principalement les valeurs essentielles de la République ou de la société française qui sont visées.

15. CAA Nantes, 6 févr. 2004, n° 02NT00785.

16. CAA Nantes, 23 juin 2009, n° 08NT03299. La prise en considération du comportement d'autres membres de la famille s'oppose *a priori* au principe de personnalité de la

demande d'acquisition de la nationalité française d'un requérant « musulman fondamentaliste qui, lors de son audition du 17 février 2009, s'est présenté comme membre de la mouvance salafiste et adhérant à cette doctrine, dont les conceptions ne sont pas compatibles avec les valeurs de la République française¹⁷ ». De la même façon, peut être rejetée la demande de naturalisation d'une personne qui « avait clairement défendu la primauté des principes de l'islam sur les valeurs de la République » et « fréquentait une mosquée connue pour accueillir divers groupes radicaux¹⁸ » ou encore celle d'une personne qui « appartient à la mouvance islamiste salafiste, fréquente régulièrement la mosquée de la Cité des Indes à Sartrouville, lieu de culte connu pour être sous l'emprise [...] salafiste » et qui « dans le cadre de l'instruction de son dossier de naturalisation [...] portait une tenue en relation avec cette appartenance ». Dans cette dernière affaire, il existait en conséquence un « doute subsistant quant à l'adhésion de M. B... aux valeurs de la République¹⁹ ». La jurisprudence ne laisse pas apparaître de nuances dans l'appréciation de la compatibilité entre les pratiques « radicales » de la religion et les valeurs essentielles selon qu'il s'agisse d'une décision de refus de naturalisation ou d'un décret faisant opposition à l'acquisition de la nationalité à raison du mariage pour défaut d'assimilation. Aussi, constitue un défaut d'assimilation le fait, pour « un militant actif d'un mouvement extrémiste », de répandre des thèses « notamment au sein de la mosquée d'Angers, [qui] manifestaient un rejet des valeurs essentielles de la société française²⁰ ».

nationalité, qui implique un examen individuel du dossier (CE, 26 sept. 1986, *Ngoc Que : Lebon*, tables, p. 529). Mais, outre le fait que ce principe connaît des exceptions (CE, 4 oct. 2000, *Madame Pham : Lebon*, p. 387), le degré d'investigation de l'Administration pourrait justifier la prise en compte de tels éléments, qui relèvent du « comportement familial ». Dans ce sens, V. G. OLEKHOVITCH, « La notion d'assimilation au sens des dispositions du Code civil relatives à la nationalité française », *Rev. crit. DIP* 1995, p. 883.

17. CAA Nantes, 22 mars 2013, n° 12NT02573.

18. CAA Nantes, 19 déc. 2016, n° 15NT03695. V. aussi CAA Nantes, 13 déc. 2013, n° 13NT00568 : le requérant fréquentait le centre culturel islamique de Rennes « proche de la mouvance salafiste, laquelle promeut des idées et prône une pratique radicale de la religion musulmane, incompatibles avec les valeurs essentielles de la communauté française ».

19. CAA Nantes, 18 sept. 2017, n° 16NT00558.

20. CE, 14 oct. 1998, n° 175186. Dans le même sens, V. CE, 13 févr. 2008, n° 301711 pour un imam ayant « tenu, à de nombreuses reprises, lors de ses prêches, des propos d'une teneur radicale, de nature à encourager la propagation de thèses contraires ou hostiles aux valeurs essentielles de la société française » et CE, 9 juin 1999, n° 184713, pour un requérant ayant manifesté « dans le cadre de son activité militante dans la région de Rouen-Elbeuf pour l'intégrisme islamique, un comportement révélant un rejet des valeurs essentielles de la société française ».

Quant à savoir quelles sont ces valeurs, le contentieux n'apporte, dans la majorité des cas, pas de précisions. Lorsque c'est le cas, l'on relève que font partie de ces valeurs « le principe d'égalité des sexes²¹ », ceux « d'égalité et de tolérance²² » et la Haute juridiction a rejeté la demande d'annulation d'un décret refusant la nationalité à une personne ayant « tenu à plusieurs reprises des propos, à connotation discriminatoire, hostiles à la laïcité et à la tolérance révélant un rejet des valeurs essentielles de la société française²³ ». Il est ici à souligner que la laïcité et la tolérance sont le plus souvent, sinon systématiquement, invoquées ensemble²⁴.

Un tel examen des pratiques religieuses intervient dans le cadre de l'appréciation approfondie du comportement des personnes et de sa compatibilité avec ce que requiert l'appartenance à la communauté nationale, prérequis définis par l'État dans ce domaine d'exercice de sa souveraineté. De ce fait, le rapprochement entre les valeurs essentielles de la République et l'appartenance à la religion musulmane pourrait à première vue être cantonné dans les limites de ce contentieux spécifique de la nationalité. Or, le contexte d'état d'urgence en vigueur au lendemain des attentats de novembre 2015 a donné lieu à ce que l'on pourrait considérer comme un autre type d'illustration contentieuse du rapprochement entre le comportement d'une personne et son appartenance à l'islam, quand bien même le prisme de l'adhésion aux valeurs essentielles n'apparaît pas expressément.

2. UN CONTENTIEUX RENOUVELÉ PAR L'ÉTAT D'URGENCE ?

« Les questions de terrorisme et de renseignement ont envahi le travail du ministère comme jamais auparavant. [...] La DLPJ²⁵ s'est toujours occupée d'ordre public et de ces questions. Mais à titre personnel, depuis Charlie, je consacre 80 % de mon temps de travail au terrorisme, au renseignement et à l'islam – je suis par ailleurs chargé de la relation avec les cultes, indépendamment de mes fonctions juridiques – et,

21. CE, 27 juin 2008, n° 286798. V. aussi CE, 25 févr. 2015, n° 385652.

22. CE, 14 févr. 2007, n° 279704.

23. CE, 21 déc. 2007, n° 297355.

24. V. entre autres, CAA Nantes, 24 oct. 2014, n° 13NT03069 ; 19 sept. 2016, n° 15NT03371 ; 12 juin 2015, n° 14NT02533 : appartenance de l'intéressé au « mouvement fondamentaliste musulman "Tabligh", qui prône une pratique radicale de la religion incompatible avec les valeurs de tolérance et de laïcité de la société française ». Et, dans des termes identiques : CAA Nantes, 1^{er} juin 2010, n° 09NT01677.

25. Direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur.

depuis les attentats du 13 novembre, je m'occupe à 95 % de terrorisme, de renseignement, d'islam et d'état d'urgence²⁶. »

Dans cet extrait d'un rapport de l'Assemblée nationale sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence datant de mai 2016, le lien est étroitement établi entre le renseignement, l'islam et l'état d'urgence instauré dans le cadre de la lutte contre le terrorisme en novembre 2015. Une double proposition peut être formulée à partir de ces propos : ils évoquent le maintien d'une forme de différenciation entre l'islam et d'autres traditions religieuses ainsi que des rapports entre l'islam et l'ordre public renvoyant aux valeurs qui le sous-tendent voire le constituent s'agissant de l'ordre public immatériel. Avec l'état d'urgence s'opère comme une synthèse : si l'ordre public que les autorités administratives ont la responsabilité de faire respecter correspond à un ordre public « classique » orienté avant tout vers la sécurité, le cadre de l'état d'urgence dans lequel il s'inscrit lui confère une singularité. Sans prétendre s'appuyer sur une analyse exhaustive de ce contentieux permettant de conclure à une physionomie particulière, l'on retiendra ici que la jurisprudence en la matière entre en résonance avec les litiges du contentieux de la nationalité, résonance qui repose sur le fait que ces deux contentieux ont en commun de s'attacher au comportement des individus. Certes, le contrôle diffère de l'un à l'autre : l'on observe une importante convergence entre les textes administratifs et la jurisprudence dans le maniement de la notion d'assimilation²⁷ – qui exige une compatibilité entre valeurs et pratiques religieuses – quand le juge administratif se montre plus vigilant en matière d'ordre public et à l'égard de l'application de la législation relative à l'état d'urgence²⁸. Il n'en reste pas moins que l'on ne peut manquer de pointer les similarités terminologiques dans les textes sur lesquels s'appuie le juge administratif, qui vont de la loi instituant un état d'urgence du 3 avril 1955

26. Propos tenus par le directeur de la DLPJ lors d'une audition à l'Assemblée nationale : *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence*, Ass. nationale, 25 mai 2016, n° 3784, p. 159 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r3784.pdf> [consulté le 1^{er} juin 2018].

27. Et ce alors que le niveau de contrôle des tribunaux varie : tandis que le contentieux de la naturalisation repose sur un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, tenant compte du large pouvoir discrétionnaire de l'Administration en la matière, les litiges relatifs à l'acquisition de la nationalité à raison du mariage sont soumis à « un contrôle maximum de la qualification des faits retenus par l'Administration comme constitutifs d'un défaut d'assimilation ou d'indignité » : P. LAGARDE, *La nationalité française*, Paris, Dalloz, 1997, p. 132 et 187.

28. En vertu de l'article 14-1 de la loi de 1955, « les mesures prises sur le fondement de la présente loi sont soumises au contrôle du juge administratif ».

– revisitée – aux « notes blanches » des services de renseignement, similarités que l'on retrouve donc dans les arrêts eux-mêmes.

Il convient au préalable de rappeler que des mesures de plusieurs types peuvent être prises sur le fondement de la loi de 1955 instituant un état d'urgence²⁹ et dont la rédaction a été modifiée à plusieurs reprises, notamment par la loi du 20 novembre 2015³⁰ : des perquisitions administratives (dont des perquisitions dans des lieux de culte), des assignations à résidence et la fermeture de lieux de réunion³¹. Concernant les assignations à résidence en particulier³², il est essentiel de souligner que l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 a été modifié par la loi du 20 novembre 2015 : il en résulte que ce ne sont plus les activités, mais le comportement d'une personne constituant une menace pour la sécurité et l'ordre publics qui peut justifier une assignation à résidence³³. De la même façon, en vertu de l'article 11 de la loi de 1955 (dans sa rédaction issue de la loi du 20 novembre 2015), « le décret déclarant ou la loi prorogeant l'état d'urgence peut, par une disposition expresse, conférer aux autorités administratives mentionnées à l'article 8 le pouvoir d'ordonner des perquisitions en tout lieu, y compris un domicile [...] lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que ce lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics ».

29. Sur ce dispositif, V. notamment J.-B. PERRIER, « Le juge judiciaire et l'état d'urgence », *RFDA* 2017, p. 949.

30. L. n° 2015-1501, 20 nov. 2015, prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions.

31. En mai 2016, il apparaissait que parmi les litiges dont les juges des référés des tribunaux administratifs ont été saisis, « l'immense majorité des affaires, soit plus de 80 %, concernait des mesures d'assignation à résidence, le reste concernant d'autres mesures – interdiction de manifestations, interdiction de fréquenter tout lieu de culte, perquisition, fermeture administrative provisoire d'un restaurant. » : *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence*, op. cit., p. 131.

32. Les exemples jurisprudentiels ci-dessous sont essentiellement tirés du contentieux des assignations à résidence.

33. Il a été fait remarquer à ce propos qu'« en choisissant ces termes, l'intention du Gouvernement puis du législateur, qui a adopté la loi du 20 novembre 2015 consacrant cette évolution, était bien d'élargir le champ du prononcé de la mesure d'assignation à résidence. L'exigence qui pèse sur l'Administration est moins forte dès lors que des éléments comportementaux suffisent pour prendre cette mesure. La notion de comportement est plus large et plus souple [...] que celle d'activité qui implique de recenser des actes précis. Toute activité a une dimension comportementale, alors que tous les comportements ne constituent pas, stricto sensu, une activité. » : *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence*, op. cit., p. 28.

Sont passés au crible – des services de renseignement, via notamment les « notes blanches³⁴ », puis du juge administratif – divers éléments tels, au premier chef, les relations avec des personnes suspectées d'actes terroristes ou de radicalisation³⁵, la diffusion de messages appelant au djihad ou de soutien au terrorisme sur les réseaux sociaux³⁶, ou encore la fréquentation d'associations et mosquées défendant un islamisme radical. Or, c'est sur ce dernier point que l'on observe une convergence avec le contentieux de la nationalité. Le lien ou la fréquentation d'une mosquée semble contribuer à mesurer la radicalité d'une pratique religieuse notamment en raison de la proximité avec des personnes/réseaux intégristes et l'exposition à des discours radicaux qu'elle engendre. Ainsi, était justifiée l'assignation à résidence d'une personne qui « a occupé des fonctions de trésorier au sein des associations en charge de la gestion de la mosquée de Lagny-sur-Marne », lieu ayant servi à « son fondateur pour ses activités de prêche et d'enseignement en faveur d'un islamisme radical, prônant le rejet des valeurs de la République et de l'Occident, l'hostilité aux chrétiens et aux chiïtes et faisant l'apologie du djihad armé ainsi que de la mort en martyr³⁷ » ou encore celle d'un individu qui « a participé à la fin de l'année 2014 aux réunions hebdomadaires d'un groupe de jeunes radicalisés se réunissant notamment à la mosquée de Lunel, auquel appartenait au moins un individu parti en zone de combat irako-syrienne³⁸ ». Pouvait relever des « sérieuses raisons de penser que son comportement constitue une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics » le fait que la requérante ait « été récemment remarquée au sein d'un groupe d'une quinzaine de personnes faisant régulièrement du prosélytisme sur les places publiques et adoptant un comportement virulent et agressif, sous la houlette de l'imam d'une mosquée fréquentée par plusieurs individus d'obédience salafiste³⁹ ».

34. Sur ces notes, avant et après l'instauration de l'état d'urgence en 2015, V. respectivement J. ALZAMORA, « La valeur probante des notes des renseignements généraux et le principe du contradictoire », *AJDA* 2005, p. 1301 et E. DAOUD, A. JACQUIN, « La loi renforçant la sécurité intérieure ou la pérennisation de la défense empêchée », *AJ pénal* 2017, p. 482.

35. L'attention portée à l'entourage de la personne assignée à résidence est constante et centrale.

36. V. par ex. CE, 12 oct. 2016, n° 403754 ; 25 avr. 2017, n° 409677 et 31 oct. 2017, n° 415277.

37. CAA Paris, 25 avr. 2017, n° 17PA00102.

38. CAA Marseille, 18 avr. 2017, n° 16MA04151.

39. CE, 4 juill. 2016, n° 400945. En revanche, a été suspendue l'exécution d'un arrêté d'assignation à résidence d'un requérant qui, notamment « ne conteste pas appartenir à la mouvance salafiste bordelaise depuis 2012, fréquente à Bordeaux la mosquée Nour Al-Mohammadi, dont le supplément d'instruction a montré qu'il s'agit d'une mosquée affiliée à la Grande mosquée de Paris, qui prône un islam respectant les valeurs de la

En revanche, la fréquentation d'un lieu de culte « relevant de l'obédience de la Grande Mosquée de Paris » apparaît comme un élément positif, dans la mesure où elle « prône un islam respectant les valeurs de la République française⁴⁰ ».

Au-delà des mesures d'assignation à résidence, l'attention portée aux lieux de culte musulmans irrigue l'ensemble du contentieux de l'état d'urgence. D'une part, des mesures de perquisition prévues par l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 ont pu être ordonnées dans des lieux de culte. D'autre part, l'article 8 de la même loi⁴¹ permet au ministre de l'Intérieur d'ordonner « la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature, en particulier des lieux de culte au sein desquels sont tenus des propos constituant une provocation à la haine ou à la violence ou une provocation à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes ». Concernant les mesures de perquisitions, l'on retrouve dans certains litiges la mise en relation entre l'ordre public et les valeurs – considérées comme contraires aux valeurs de la République – exprimées dans les mosquées à travers, notamment les prêches⁴².

La fin de l'état d'urgence ne signifie pas pour autant l'extinction définitive de litiges conduisant à une appréciation du comportement des requérants sur le plan religieux : les mesures prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ne s'appuient plus sur la loi du 3 avril 1955, mais la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme contient diverses dispositions susceptibles de prolonger une surveillance des individus, des lieux de culte et des associations. L'article L. 212-1 du Code de la sécurité intérieure relatif à la suspension ou la

République française » : CE, 23 févr. 2016, n° 396872. Comp. CAA Nantes, 22 mars 2013, n° 12NT02573 : le requérant fréquentait exclusivement un lieu de culte « relevant de l'obédience de la Grande mosquée de Paris ». En l'occurrence, le requérant s'était cependant « présenté comme membre de la mouvance salafiste et adhérant à cette doctrine, dont les conceptions ne sont pas compatibles avec les valeurs de la République française » et la fréquentation de cette mosquée n'a pu suffire à établir « l'inexactitude des constatations énoncées dans ces documents et sur lesquelles le ministre s'est fondé pour prendre la décision » de rejet de sa demande de naturalisation.

40. CE, 23 févr. 2016, n° 396872, précit.

41. Dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, qui a expressément étendu la possibilité d'ordonner cette fermeture aux « lieux de culte au sein desquels sont tenus des propos constituant une provocation à la haine ou à la violence ou une provocation à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes » (art. 3).

42. V. CAA, Paris, 25 avr. 2017, n° 17PA00102, précit.

dissolution de groupes de combat et milices privées⁴³ relève des dispositions du titre sur l'ordre public tandis que les dispositions relatives à la fermeture de lieux de culte (art. L. 227-1 à 227-2) et les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (art. L. 228-1⁴⁴ à L. 228-7) font partie de la lutte contre le terrorisme et les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation. Les premiers litiges issus de l'application de ces dispositions laissent cependant penser à un ensemble déterminé de manière générale par la lutte contre le terrorisme et à la persistance de cette porosité évoquée plus haut entre maintien de l'ordre public et lutte contre le terrorisme.

En application des dispositions de l'article L. 227-1 du Code de la sécurité intérieure, un arrêté préfectoral a ordonné la fermeture de la mosquée marseillaise As Sounna, au motif « que ce lieu diffuse des idées incitant à la haine et la discrimination contraires aux principes républicains, de nature à provoquer à la commission d'actes de terrorisme ». La diffusion de ces idées s'appuyait sur les prêches de l'imam dont certains avaient été publiés sur internet. Renvoyant notamment à une note blanche « précise et circonstanciée », les juges du Palais royal ont considéré qu'« il n'a pas été sérieusement contesté que la mosquée prônait un islamisme radical dont

43. Art. L. 212-1 : Sont dissous, par décret en conseil des ministres, toutes les associations ou groupements de fait :

1° Qui provoquent à des manifestations armées dans la rue ;

[...]

6° Ou qui, soit provoquent à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, soit propagent des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence ;

7° Ou qui se livrent, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger. [...]

44. Art. L. 228-1 : « Aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes peut se voir prescrire par le ministre de l'Intérieur les obligations prévues au présent chapitre. » Pour une application de l'article L. 228-1, V. par ex. CE, 14 déc. 2017, n° 416147 : le ministre de l'Intérieur, pour « estimer que l'intéressé entraînait en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, s'est fondé sur la circonstance que, durant sa détention, M. A... C... s'était rapproché de musulmans radicaux et qu'à sa sortie de prison il avait régulièrement enfreint les obligations liées à son assignation à résidence afin de se rendre au sein d'une salle de prière d'obédience salafiste pour y rencontrer notamment une personne en relation avec la mouvance islamique internationale ».

l'influence s'étendait à l'ensemble de la vie locale, en particulier sur les plus jeunes, et qu'au moins cinq fidèles sont partis rejoindre la zone irako-syrienne pour faire le "djihad" » et conclu à l'absence d'erreur d'appréciation ou d'erreur de fait⁴⁵.

La dissolution d'une association sur le fondement des dispositions de l'article L. 212-1 du Code de la sécurité intérieure met en lumière la difficulté de considérer séparément les activités d'une telle association et les cas de « fermeture des lieux de culte dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes » (CSI, art. L. 227-1). Ainsi, la dissolution de l'association Rahma de Torcy Marne-la-Vallée a été prononcée au motif qu'

« en lien étroit avec la mosquée du même nom, [elle] promouvait un islam radical, propageait des discours haineux et violents, légitimait le djihad armé et avait ainsi le caractère d'un groupement provoquant à la discrimination, à la haine ou à la violence envers un groupe de personnes en raison de leur non-appartenance à une religion au sens du 6° de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure et pouvait être regardée comme se livrant sur le territoire français à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger au sens du 7° de cet article⁴⁶. »

En outre, « l'imam et son adjoint prêchaient au sein de la mosquée, avant la fermeture de celle-ci par un arrêté préfectoral en date du 10 avril 2017, un islamisme radical, marqué par une forte hostilité à l'égard des chrétiens, des juifs et des chiites, prônant un rejet des valeurs et de certaines lois de la République ». Enfin, l'imam de la mosquée, « professeur de mathématiques dans divers établissements publics d'enseignement, [avait] fait l'objet d'une

45. CE, 31 janv. 2018, n° 417332. On trouve dans cette ordonnance un écho net des éléments ayant conduit à considérer que la fermeture de la salle de prière de Lagny-sur-Marne ne portait pas une atteinte manifestement illégale et grave à une liberté fondamentale (CE, 25 févr. 2016, n° 397153). V. aussi CE, 11 janv. 2018, n° 416398, *Communauté musulmane de la cité des Indes* : fermeture d'une mosquée à Sartrouville au motif que « l'imam principal et les imams invités de ce lieu de culte tenaient des propos radicaux incitant notamment à la haine envers les fidèles d'autres religions et au rejet des valeurs de la République, que compte tenu de son orientation, la mosquée était fréquentée, de manière habituelle, tant pour les prières que pour les enseignements qui y étaient dispensés, par des personnes radicalisées venant de différents départements voisins, en particulier des jeunes femmes dont plusieurs portant le voile intégral et dont l'une a rejoint la Syrie, ainsi que des individus en lien avec des filières terroristes ».

46. CE, 26 janv. 2018, n° 412312.

procédure disciplinaire ayant justifié sa suspension, pour manquement à son devoir de réserve, au principe de neutralité et pour propos publics incompatibles avec les valeurs de la République ».

Sans préjuger outre mesure de ce que sera à plus long terme le sort juridictionnel de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, l'on fera observer, au regard des premiers litiges, qu'en dépit de la fin de l'état d'urgence la logique à l'œuvre est susceptible de continuer dans le cadre de ce texte. Si les différentes mesures prévues évoluent et changent par rapport à la loi de 1955, l'objectif de surveillance de certains comportements demeure. La loi du 30 octobre 2017 installe donc dans la durée la perspective d'un nouveau contentieux dans lequel le juge administratif mettra en balance – voire en opposition ? – les valeurs et pratiques associées à l'islam et les valeurs de la République.